

서울특별시의회 학술연구 최종보고서 요약

집단민원 해결을 위한
서울시의회의 역할 증진방안

[요약]

2006. 2



서울특별시의회

제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

집단민원 해결을 위한 서울시의회의 역할 증진방안
최종보고서 요약본을 제출합니다.

2006. 2.

서울시립대학교 법률행정연구소

집단민원 해결을 위한 서울시의회의 역할 증진방안

[요약 본]

● 연구진

연구책임자 : 김영천 (서울시립대 법정대학 교수,
법률행정연구소 소장)

공동연구원 : 김대원 (법학박사 · 서울시립대 법정대학 교수)

차 례

I. 서 론

1. 연구목적	1
---------------	---

II. 집단민원에 관한 이론적 고찰

1. 집단민원의 의의	3
2. 집단민원의 유형	4
3. 집단민원을 보는 시각	5

III. 서울시 집단민원 현황에 대한 분석

1. 집단민원 발생현황	8
2. 집단민원 관리현황	10

IV. 집단민원에 관한 사례 분석

1. 외국사례	14
2. 국내사례	15

V. 집단민원 해결을 위한 서울시의회의 역할 증진 방안

1. 집단민원 해결을 위한 일반적 방안	16
2. 집단민원 해결을 위한 서울시의회의 역할 증진 방안	25

VI. 결 론

결 론	34
-----------	----

참고문헌	36
------------	----

- 표 차례 -

<표 2> 연도별 집단민원 발생추이	8
<표 3> 기관별 발생현황	9
<표 4> 서울시 집단민원 발생현황	10
<표 7> 집단민원의 해결노력	12
<표 8> 중요사업 및 시설별 집단민원 목적	12

I. 서 론

1. 연구목적

과거 중앙집권적인 정치행정질서와 정부 주도의 경제성장을 경험하는 과정에서 실질적인 집단적 이익표출은 억제되었고 잠재적 갈등은 정부의 공권력에 의해 통제되어 표면적으로는 사회통합과 질서가 인위적으로 유지되어 왔다. 그러나 최근 우리 사회의 각 분야에 걸쳐 민주화·지방화가 급속히 진행되고 있으며 동시에 주민의 권리의식도 빠르게 향상됨과 더불어 사회발전에 따른 주민들의 가치관 변화, 욕구수준의 향상, 복지에 대한 양적·질적 기대 및 삶의 질에 대한 관심의 고조로 과거 억눌려 왔던 주민들의 욕구가 분출되고 있다.

이러한 주민들의 이익표출은 집단을 형성하여 진정, 집단항의, 농성, 집회, 시위 등의 수단을 동원하여 사회문제로 확대될 수 있다. 집단민원이 이러한 집단행동으로 표출될 때 행정의 효율성은 저하되고 우리 사회의 정치사회적 안정을 해칠 우려가 크다는 점에 집단민원의 심각성이 있다. 이러한 집단적인 주민들의 이익표출을 집단이기주의로 치부하여 이를 억누르고 없애려 할 것으로만 볼 것이 아니라 집단민원을 민원을 통한 시민참여라는 관점에서 바라볼 필요가 있다. 집단민원의 건설적이고 합리적인 해결은 우리 사회의 민주주의를 더욱 성숙하게 할 것이고 이는 지방자치의 활력소이자 원동력이 될 것이다.

서울시에 대한 집단민원 역시 최근 급격히 증가하고 있다. 그러나 급증하고 있는 집단민원을 합리적이고 민주적으로 해결하기 위한 제도나 시스템은 미비한 실정이다. 합리적이고 체계적이며 정당한 집단민원 해소 방안과 그 문제해결의 기제를 연구하여 시스템으로 제도화할 필요성이 큰 시점이다.

집단민원 해결을 위한 서울시의회의 역할증진방안

서울시 주민들로부터 민주적 대표성을 부여받은 서울시의회로서는 서울시의 정치사회적 안정과 통합을 기하고 지방자치와 지역민주주의를 신장하기 위해 서울시 집단민원의 건설적 해결을 위한 노력을 경주해야 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 현재 복잡다기하게 발생하고 있는 집단민원이 다양한 시민의 욕구를 정치체제로 투입하는 민주적인 채널이 될 수 있다는 시각에서 집단민원을 시민참여의 한 수단이라 보고 서울시의 집단민원을 합리적으로 해결하기 위한 방안을 연구할 것이다. 먼저 집단민원에 대한 이론적 고찰을 통해 집단민원에 대한 다양한 관점을 정리할 것이고 또한 서울시의 집단민원 발생현황 및 집단민원 관리 실태를 분석한 후 서울시 집단민원 사례와 해외 사례를 살펴볼 것이다. 집단민원을 합리적이고 민주적으로 해결함에 있어 서울시의 민주적 대표성을 지닌 서울시의회의 역할이 중요한 바, 서울시의회의 역할 증진방안을 제시하기로 한다.

II. 집단민원에 관한 이론적 고찰

1. 집단민원의 의의

가. 집단민원의 개념

일반적으로 민원이란 민원인이 행정기관에 대하여 특정한 행위를 요구하는 의사표시로서 국민이 국가기관에 요구하는 행정수요의 직접적인 형태의 하나라고 할 수 있다.

정부는 민원사무처리에관한법률 및 시행령에서 민원에 관한 개념을 규정하고 있다. 민원사무처리에관한법률시행령 제2조에서는 민원사무를 i)허가, 인가, 특허, 면허, 승인, 지정, 인정, 추천, 시험, 검사, 검정 등의 신청, ii)장부·대장 등에의 등록·등재의 신청 또는 신고, iii)특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명의 신청, iv)법령, 제도, 절차 등 행정업무에 관한 질의 또는 상담형식을 통한 설명이나 해석의 요구, v)정부시책이나 행정제도 및 운영의 개선에 관한 건의, vi)기타 행정기관에 대하여 특정한 행위를 요구하는 사항이라고 규정하고 있다.

이러한 민원사항 중, 특히 하나의 민원사항에 대하여 민원의 효과를 극대화하기 위하여 다수인이 집단을 이루는 경우가 있는 바, 정부는 이를 다수인 관련민원으로 별도 규정하여 각 지방자치단체와 정부기관이 개별적으로 관리하고 있다. 복잡 다양한 형태의 민원 중 5세대 이상의 공공이해와 관련되어 5인 이상이 연명으로 제출한 민원을 다수인관련민원 즉 집단민원으로 분류하여 각 기관장이 집중 관리하게 하고 이중 20세대 이상의 공공이해와 관련하여 20인 이상이 연명으로 제출한 민원은 중앙 정부기관에 분기보고하게 하고 있다.

나. 집단민원의 특성¹⁾

집단민원의 성격은 개별민원과는 달리 다수인이 관련된다는 수적 차이뿐만 아니라 내용적으로도 많은 차이를 동반한다. 이하에서는 집단민원의 특성에 대하여 살펴보고자 한다.

첫째, 집단민원은 민원인이 다수인이므로 사회적 문제성과 정부기관에 대한 압력이 크게 작용한다.

둘째, 집단민원의 내용은 개별민원에 비해 피해 요구적 성격이 크다.

셋째, 집단민원은 개별민원에 비해 지방자치단체가 독자적으로 해결하여 줄 수 있는 법적, 제도적 근거가 미비되어 있는 경우가 많다.

넷째, 집단민원은 해결이 지연될 경우, 여러 형태의 집회와 시위로 발전하기도 하며, 심한 경우 파괴행위가 수반되기도 하여 지역의 정치사회적 안정을 해칠 수 있으며 행정적·사회적 비용의 지출을 증대시키는 원인이 되기도 한다.

다섯째, 민원인집단이 비조직적인 다중이며 여러 집단의 이해관계가 상충되어 얽혀 있는 경우 정부기관이 그에 대해 질서있게 대응하기 어렵게 된다.

2. 집단민원의 유형

집단민원은 그 기준에 따라 여러 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다.

성격에 따라 생활방위 분야, 생활향상 분야, 생활기반정비 분야 등으로 분류할 수 있고, 발생원인에 따라서는 토지의 수용 또는 사용, 환경·위생, 지역개발 관련 시설, 권익신장 관련 시설, 행위의 제한, 농수산 분야 및 노동분야 등이 있고, 형태에 따라서는 행위요구 분야, 행위저지 분야 등으로 분류할 수 있다.

1) 주민기피시설 입지선정과 집단민원에 관한 연구: 청주광역시권 일반폐기물 매립장을 사례로, 김진홍, 1997, p.5.

3. 집단민원을 보는 시각²⁾

집단민원에 대한 시각은 대체적으로 긍정적 시각과 부정적 시각으로 이원화되어 있다. 부정적 시각에서는 집단민원을 공익을 저해하는 지역주민의 편협한 이기주의적 행위로 인식하는 반면 긍정적 시각에서는 집단민원이 사회정의 실현과 갈등해결 등에 기여한다는 점을 강조한다.

가. 부정적 시각

집단민원에 대한 부정적 시각은 현재 정부, 언론 등에 폭넓게 퍼져 있다. 그 철학적 근거는 국가와 공익의 선형적 실체를 인정하고 효율성을 강조하는 것에서 찾을 수 있다. 부정적 시각에서는 집단민원이 공익을 저해한다면 이를 이기적인 행위로 보고 있다.

또한 국가목표의 달성을 위하여 효율적인 대안을 탐색하고 가장 바람직한 대안을 선택하려는 행정적 효율에 대한 기대와 정치·행정 이원론적 사고가 집단민원에 대한 부정적 사고의 기반을 마련해 왔다. 행정의 안정과 수행을 저해하고 행정효율을 저하시키는 장애물로 여겨지고 집단민원을 제거하는 것이 능사로 여겨진다.

집단민원에 대한 부정적인 시각이 경험적 근거로 주장하는 집단민원의 역기능은 다음과 같다.

첫째, 행정지연과 사회에너지의 낭비를 초래한다.

둘째, 사회안정과 국민통합을 저해한다.

셋째, 다수의 힘으로 문제를 해결하려는 경향은 민주적 기본질서를 파괴한다.

넷째, 아무리 건전한 갈등이라도 그 정도가 통제 불가능한 것이면 정치, 사회적 위기로 몰고 갈 수 있다.

2) 도시계획관련 집단민원 실태 분석 및 해소방안에 관한 연구: 서울시 집단민원을 중심으로, 김정후, 2000, p.7~10.

나. 긍정적 시각

집단민원을 긍정하는 입장에서는 현재 집단민원은 현실적인 행정과정을 통하여 형성되는 것이므로 그 실체를 인정하여야 한다고 본다. 집단민원을 긍정하는 배경으로는 부정적 시각과 대비하여 공익과정론과 갈등이론으로 설명할 수 있다.

긍정적 시각에서 제시하는 경험적 근거는 집단민원이 정보생산과 제공에 기여하여 행정에 대한 신뢰를 확보하고 궁극적으로는 행정발전과 국민통합을 촉진시켜 절차적으로 민주주의를 확립한다는 것 등을 제시하고 있다. 즉 행정기관에 주민이 원하는 바를 파악하고 정책결정과정에서의 절차적 공정성과 정부입장의 편향성을 교정할 수 있는 길을 열어 주며, 주민에게는 집단 의사 표현방법의 터득을 통해 합리적 절차에 의한 세련된 민주시민의식을 키워 나가는 기회를 제공한다.

다. 양 견해에 대한 평가³⁾

집단민원에 대한 시각은 부정론과 긍정론으로 양분되어 있으며 상반된 철학적 사고와 경험적 사실에 근거를 두고 있다. 부정론과 긍정론은 서로 다른 평가기준을 적용함으로써 상반되게 나타난 것이며, 집단민원에 대한 관점의 양면성을 보여주고 있다.

부정론은 집단민원의 폐단, 심각성 및 극복 필요성을 명확히 볼 수 있는 시각을 제공하고, 긍정론은 집단민원의 발생원인을 정확히 판단하는 데 매우 유용한 시각을 제시한다. 그러나 반대로 부정론은 집단민원을 불문곡직 해악시하는 경향을 지니며 긍정론은 집단민원으로 야기되는 폐단의 심각성을 과소평가하는 비현실적인 면을 가지고 있다. 집단민원은 비록 정치·사회적 안정을 위협하고 행정의 효율성을 저하시키는 경우가 많으나 그 발생원인을

3) 주택·건축 관련 집단민원에 대한 행정대응: 강남구 골프연습장 사례를 중심으로, 주시경, 1995, p.15.

살펴보면 반드시 부정적이고 원천적으로 봉쇄되어야 할 것으로 규정하기는 어렵다. 물론 집단민원을 합리적 행위로 정의한다고 해서 이러한 행위가 반드시 규범적으로 바람직하다고는 할 수 없다.

순기능적이고 건설적인 갈등은 사회의 생존과 성장에 필요한 쇄신적 변동을 야기하는 원동력이 된다. 순기능적인 갈등의 존재는 창조와 성장, 민주주의, 다양성, 그리고 자기실현을 반영하는 것이라고 말할 수 있다. 역기능적이고 파괴적인 갈등도 물론 많지만 모든 갈등을 적대시하고 원천적으로 봉쇄하려 했던 과거의 사고방식으로는 앞으로의 자치시대에 많은 어려움을 겪게 될 것이다. 파괴적이 아닌 여러 갈등에 대해 너그럽고 긍정적인 접근을 할 수 있는 안목을 길러야 한다.

결국 집단민원은 어느 한쪽의 관점에 치우쳐서 이해될 것이 아니라 부정론과 긍정론의 견해를 모두 통합하는 종합적 시각에서 균형적으로 파악되어야 한다. 긍정론보다는 부정론의 시각이 더 광범위하게 퍼져있는 집단민원에 대한 종합적 안목의 구축이 선행되어야만 합당하면서도 유용한 대처방안을 도출할 수 있을 것이다.

III. 서울시 집단민원 현황에 대한 분석

1. 집단민원 발생현황

가. 연도별 집단민원 발생추이

최근에 들어서 집단민원의 발생건수가 과거와 다르게 현저히 증가하는 경향에 있다. 최근 집단민원 발생의 급증은 우리 사회의 민주화와 지방자치화의 진전과 더불어 주민들의 권리의식의 향상에 따른 것이다. 최근 집단민원 발생건수의 급격한 증가와 관련인원 수의 증가를 볼 때 집단민원이 해결이 시급한 사회문제임을 알 수 있다.

<표 2> 연도별 집단민원 발생추이⁴⁾

연도	발생건수	증감(전년대비)		인원
		건수	비율(%)	
1983	1,812			
1984	2,843	1,030	56.8	
1985	3,647	804	28.2	
1986	4,547	900	24.6	
1987	5,725	1,178	25.9	
1988	6,392	667	11.6	
1989	7,071	679	10.6	
1990	6,698	-373	-5.3	
1991	11,062	4,364	65.1	2,890,300
1992	10,094	-968	-8.3	2,097,930
1993	13,705	3,611	35.7	2,334,930
1994	11,799	-1,906	-13.9	2,463,044
1995	10,710	-1,089	-9.2	1,759,199
1996	10,749	39	0.3	1,951,749
1997	6,574	-4,175	-38.8	1,499,962
1998	8,524	1,950	29.6	1,528,393
1999	13,219	4,695	55.0	2,163,745
2000	17,777	4,558	34.4	2,613,541
2001	23,946	6,169	34.7	3,109,668
2002	34,138	10,192	42.5	4,587,908
2003	24,503	-9,635	-28.2	2,772,397

III. 서울시 집단민원에 대한 분석

특히 <표 3>과 같이 중앙행정기관에 대한 집단민원보다 지방자치단체에 대한 집단민원이 더 많이 제기되고 있다. 지방자치단체에 대한 집단민원은 수적 크기 뿐만 아니라 그 증가율에 있어서도 중앙행정기관을 상회하고 있기 때문에 지방자치단체 차원에서 집단민원 해결을 위한 대책을 강구해야 할 필요성이 더 크다고 할 수 있다.

<표 3> 기관별 발생현황⁵⁾

구분	1990	1991	1992	1993	1994	증감	증감율 (%)
중앙 행정기관	1,932	2,083	2,040	2,423	2,840	417	17.2
지방 자치단체	4,766	5,964	6,297	6,912	8,808	1,896	27.4
계	6,698	8,047	8,337	9,335	11,648	2,313	24.7

나. 서울시 집단민원 발생현황

서울시의 집단민원 발생현황도 지방자치제도의 실시 이후 지방자치가 자리 잡아 가고 있는 현 상황에서 서울시민들의 권리 의식 수준이 함께 향상되어감에 따라 증가하고 있다. <표 4>는 서울시의 집단민원 발생현황을 분야별로 발생건수와 관련인원을 나타낸 것이다. 이를 보면 서울시의 경우에도 집단원민 발생건수와 관련인원의 총계가 1992년에 비해 2003년 급격히 증가했음을 알 수 있다. 서울시의 집단민원에 대한 체계적인 관리와 대책 마련이 요구된다.

4) 집단민원의 실태 및 관리, 박복수, 감사29, 감사원, 1992, p.98과 경찰통계연보, 경찰청, 1992, 2001, 2003을 참고로 표를 작성하였다.

5) 다수인 관련 민원 해소 추진상황, 정부합동민원실, 1993.

<표 4> 서울시 집단민원 발생현황⁶⁾

구분		1992년	2003년
계	회수	2,597	5,661
	인원	498,848	1,043,137
학원·재야	회수	1,639	1,016
	인원	308,200	257,800
사회·문화	회수	206	2,018
	인원	97,704	208,582
노동	회수	41	1,882
	인원	4,361	308,332
경제	회수	711	745
	인원	88,583	268,423

2. 집단민원 관리현황

가. 집단민원 관리근거

집단민원은 개별민원과 달리 소란스러운 집단적 항의나 시위 등을 수반하는 일이 많기 때문에 그 관리에 특별한 주의가 필요하다. 집단민원은 통상적으로 10인 이상이 집단적으로 이의를 제기하거나 시위성이 농후한 집단적인 민원으로 민원사무처리에 관한 법률시행령 규정상의 공식적인 용어로는 다수인관련민원으로 표기되어 있으며 이를 개별민원과 달리 별도로 관리하고 있다. 대통령령인 민원사무처리에 관한 법률시행령 제23조 1항은 “행정기관의 장은 5세대이상의 공동이해와 관련되어 5인 이상이 연명으로 제출하는 민원(이하 ‘다수인관련민원’이라 한다)의 발생방지를 위하여 사전예방대책을 강구하여야 하며, 다수인관련민원이 발생한 경우에는 신속·공정하게 해결될

6) 경찰통계연보, 경찰청, 1992년과 2003년 자료를 기초로 표를 작성하였다.

수 있도록 조치하여야 한다”로 규정하고 있고, 제2항은 “행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 다수인관련민원의 효율적인 처리와 예방을 위하여 당해 기관의 감사 또는 조사업무담당부서 등으로 하여금 다수인관련민원의 처리 상황을 분석·확인하게 하여야 한다”로 규정하고 있다.

한편 서울시는 서울특별시민원조정위원회조례와 서울특별시전자민원창구운영규정을 두고 있으나 집단민원에 관한 특별한 규정은 없으므로 민원사무처리에 관한 법률시행령에 근거하여 집단민원을 관리하고 있다.

나. 집단민원 관리체계⁷⁾

집단민원의 형태는 갈수록 다양화, 전문화의 성격을 지니고 있어 현재 민원을 담당하는 기관도 매우 복잡하게 구성되어 있다. 전국적으로 집단민원을 담당하는 기관으로는 국민고충처리위원회, 국무총리행정조정실, 정부합동민원실, 각 부처 민원창구, 서울시 감사관실 민원담당관이 있고 또한 각 자치구 별로 민원창구를 개설하여 운영하고 있다.

다. 집단민원 해결을 위한 노력

서울시의 집단민원에 대한 해결노력은 <표 7>과 같이 대안제시가 21.3%, 합의유도 20.6%, 이해설득 19.4%, 수용불가 13.8% 등의 순으로 나타났다. 계획자체의 포기, 법 개정에 의한 주민의견수용, 주민과의 합의보다 대안제시, 합의유도, 이해설득, 수용불가에 의한 해결노력이 절대다수(약 75%)를 차지하고 있는 것은 주민의 주장을 받아들이거나 민원에 적극적으로 대처한다기 보다는 소극적이며 행정우월과 편의주의에 따라 집단민원을 처리하고 있다는 것을 의미한다고 할 것이다.

7) 도시개발사업 수행을 위한 협상연구, 서울시정개발연구원, 1994, p.73~80.

<표 7> 집단민원의 해결노력⁸⁾

수용	이해 설득	대안 제시	계획 포기	법 개정	소송	수용 불가	민원 취하	합의 유도	주민 합의	기타	계
18 (11.3)	31 (19.4)	34 (21.3)	2 (1.3)	2 (1.3)	5 (3.1)	22 (13.8)	7 (4.4)	33 (20.6)	5 (3.1)	1 (0.6)	160 (100.0)

<표 8> 중요사업 및 시설별 집단민원 목적⁹⁾

구분	계획반대	계획변경	보상요구	계획요구
도시재개발사업	10.3	51.7	34.5	3.4
재건축사업	17.6	58.8	23.5	-
그 밖의 아파트건설사업	26.7	46.7	20.0	6.7
교통·운수시설	26.1	17.4	30.4	26.1
보건·위생시설	80.0	-	20.0	-
자동차관련 시설	100.0	-	-	-
기타 시설	30.0	50.0	-	20.0
빌딩건축 관련	55.6	33.3	11.1	-
기타	3.7	51.9	29.6	14.8

위에서 본 바와 같이 주민들은 도시개발사업에 따른 계획자체의 원천적인 반대보다는 오히려 계획내용의 변경과 수정을 요구하는 집단민원 사례가 훨씬 많다. 물론 보상을 요구하는 집단민원 사례도 전체의 약 1/5을 차지하고 있다. 이러한 사실이 시사하는 바는 지역주민과의 협상을 통하여 갈등의 해결에 접근할 소지가 충분하며, 또한 보상의 가능성도 매우 높다는 것을 의

8) 도시개발사업 수행을 위한 협상연구, 서울시정개발연구원, 1994, p.92.

9) 도시개발사업 수행을 위한 협상연구, 서울시정개발연구원, 1994, p.93.

미한다.

계획자체를 원천적으로 반대하는 것이 아니라 근본적으로는 그동안 우리 사회의 정치적·행정적 모순들 속에서 제도화된 부패, 행정능력의 부족, 정부기관의 억압적 자세, 공무원들의 소극적 자세, 기중과 현실의 괴리에서 오는 형식주의적 업무처리, 약자의 권리구제에 무능한 행정 등으로 인한 불만이 커져서 집단민원이 확대되는 경향도 있다.

특히 <표 8>에서 시사하는 바와 같이 합리적이고 공정한 정치·행정 시스템을 제도화한다면 집단민원의 발생을 사전적으로 크게 줄일 수 있으며 사후적으로 갈등 해결을 원만히 민주적으로 이끌어 낼 수 있을 것이다.

라. 서울시 집단민원 관리현황에 대한 검토

서울시 집단민원 관리에 대한 근거규정을 보면 그 주체가 “행정기관의 장”으로 되어 있어 서울시 집단민원 관리에 대한 책임있는 공식적인 주체는 서울시장임을 알 수 있다. 또한 실제의 집단민원에 관한 대응은 서울시 감사관실 민원담당관에 의해 이루어지고 있다. 집단민원에 관한 관리와 대응이 지나치게 행정적이다. 기본적으로 집단민원이 민간-민간 또는 민간-행정기관 간의 갈등이라고 할 때 이해관계 집단 사이의 갈등해결은 토론과 협상에 기초한 정치적 과정이 요구된다고 할 수 있다. 그런데 서울시의 민주적 대표성을 지닌 서울시의회가 집단민원과 관련한 정치적인 토론과 갈등해결의 장이 되지 못하고 그와 관련한 적극적이고 능동적인 갈등해결의 조정자가 되지 못하고 있다.

집단민원을 지나치게 행정관리 중심으로 접근할 것이 아니라 이해관계 집단 사이의 합리적이고 민주적인 갈등 해결 과정으로 접근하여 그러한 정치적 과정에서 서울시의회의 역할을 증진시킬 수 있도록 하여야 할 것이다.

IV. 집단민원에 관한 사례분석

1. 외국사례

가. 나리타 공항 건설¹⁰⁾

나. 집단민원 극복의 성공사례¹¹⁾

- (1) 유클레어 쓰레기매립장 사례: 협상활성화를 위한 민간중재자
- (2) 동경도 무사시노시의 소각장 건설과정: 주민참여를 통한 입지선정
- (3) 캐나다 온타리오주의 저준위 핵폐기물 처분장: 주민과 협력선택 방법¹²⁾
- (4) 그 밖의 기타 보상을 통한 집단민원 해결

다. 외국사례를 통한 시사점

쓰레기처리와 관련한 외국의 갈등사례를 원인별로 살펴보면 우리나라와 마찬가지로 교통 혼잡, 환경오염, 시행기관의 고압적 자세에 대한 불만, 정책 결정과정의 공개성 결여, 약속 불이행 등이 갈등을 유발하고 증폭시키는 원인으로 지적된다. 그러나 각 사례별로 문제해결을 위해 사용한 전략 또는 해결방안을 살펴볼 때 다양한 방법이 활용되고 있음을 보여준다. 첫째, 집단민원 해결에 있어 중재 및 협상이 매우 중요한 수단이며, 중재는 협상의 보조

10) 상봉입스터미널박차장 유치갈등 사례에서 본 문제점 및 반성(중량구), 2001년 제10회 문제해결사례 우수논문집 p.143~144; 일본의 지방자치 어제와 오늘, 이호철, 삼성경제연구소, 1996, p.149~160.

11) 음식물쓰레기 처리시설 설치에 따른 주민설득방안 연구(강서구), 2001년 제10회 문제해결사례 우수논문집 p.59~61; 혐오시설 입지갈등 극복방안에 관한 연구(서대문구), 2001년 제10회 문제해결사례 우수논문집 p.265~266.

12) 폐기물처리시설 설치·운영에 따른 효율적 민원해소 방안(송파구), 2001년 제10회 문제해결사례 우수논문집 p.316~317.

수단으로서의 역할이 강하다. 둘째, 성공적인 중재나 협상은 주민참여가 반드시 필요하고 효과적인 협상을 위해서는 가능한 초기 단계일수록 효과적이었다. 셋째, 보험이나 직·간접적인 보상제도 등 경제적인 인센티브를 부여하여 문제를 해결하고 있었다.

최근 집단민원이 다양한 분야에 걸쳐서 복잡다기한 형태로 표출되고 있는 현 상황에서 중재, 협상, 주민참여, 현금보상, 간접지원, 보험 등 각종 아이디어를 동원하여 갈등을 최소화 시킬 수 있는 다각적인 대응책을 발굴하는 것이 중요하다.

2. 국내 사례

가. 김포 수도권 쓰레기매립지 설치¹³⁾

나. 강남 쓰레기소각장 건설¹⁴⁾

다. 구로구·광명시 간 협력 사례¹⁵⁾

라. 기타 집단민원 극복의 성공사례

마. 청계천복원사업

13) 음식물쓰레기 처리시설 설치에 따른 주민설득방안 연구(강서구), 2001년 제10회 문제해결사례 우수논문집, p.56 ~ 57.

14) 음식물쓰레기 처리시설 설치에 따른 주민설득방안 연구(강서구), 2001년 제10회 문제해결사례 우수논문집, p.57 ~ 59.

15) 소각시설 건설에 따른 갈등 해소 방안(마포구), 2001년 제10회 문제해결사례 우수논문집 p.170 ~ 173.

V. 집단민원 해결을 위한 서울시 의회의 역할 증진 방안

1. 집단민원 해결을 위한 일반적 방안

앞으로 우리 사회의 민주화·지방화가 더욱 진행되면서 복지 및 사회적 형평의 추구하고 관련된 집단민원 들은 더욱 증가할 것이다. 이러한 상황에서 집단민원 내지는 집단갈등에 대해 부정적 시각에서 이를 적대시하여 억누르고 일방적 결정과 강제력 동원을 통해 해결하려는 과거의 권위주의적 방식은 집단민원과 관련된 갈등을 더욱 심화시킬 것이다. 집단민원을 민주화·지방화의 과정에서의 그동안 억눌려왔던 잠재적 갈등이 주민들의 권리 의식 수준의 향상에 따라 표출되고 있는 순기능적 갈등으로 바라보는 입장을 견지할 필요가 있다.

또한 집단민원을 합리적이고 민주적으로 해결하는 것은 민주주의와 지방자치의 이념과 원리에 부합되는 것이다. 집단민원은 결과적으로 사회적 형평성을 고려한 합당한 보장을 통해 공익과 사익의 조화를 꾀함으로써 정책의 합리성을 제고시켜 줄 것이기 때문이다. 다수의 이해를 내세워 소수의 희생을 강요함으로써 갈등을 유발하고 결과적으로 다수의 공익까지 훼손시키기 보다는 사전에 소수의 희생에 대해 정당한 보상을 제공하고 그 부담을 다수가 함께 나누는 공동부담의 원칙이 확립되어야 한다.

특히 집단민원이 이미 발생하고 난 후에는 정부정책의 지연으로 발생한 비효율뿐만 아니라 시위·농성·집회 등의 집단행동 결과 지역사회의 불안이 야기되고 상호간에 신뢰가 무너지게 되어 이를 회복하는 데에는 오랜 시간이 걸리게 된다. 따라서 집단민원이 발생하고 나서 대응책을 세우는 것보다 사전에 주민들의 반대에 대한 대응책을 종합적으로 마련하고 이해·설득시킬 수 있는 전략이 요구된다.

따라서 이하에서는 집단민원 해결 방안을 사전적인 방안과 사후적인 방안으로 나누어 검토하기로 한다.

가. 사전적인 집단민원 해결 방안

(1) 주민에 대한 인식의 전환: 주민에 대한 대등한 당사자로서의 시각의 전환

주민들은 단순하고 수동적인 행정의 객체이자 대상에만 머무르는 것이 아니라 행정과정에서의 적극적이고 능동적인 참여자이며 그 결과에 직·간접적인 영향을 받는 주체이다. 따라서 주민들을 무조건적으로 반대만 하는 집단이기주의적 세력으로만 볼 것이 아니라 충분히 이해와 설득의 합리적이고 이성적인 상대자로 보아야 할 것이다. 이를 통해 정부와 주민 간의 관계가 상호 호혜적인 대등한 관계가 되어야 한다. 정부는 일방적으로 지시·통제하지 않고 주민은 무리한 요구를 하지 않음으로써 대화와 타협을 통해 문제를 슬기롭게 해소하는 양자 간의 관계가 이루어져야 한다.

(2) 행정의 민주화를 통한 주민참여의 확대

집단민원 해소의 핵심은 어떻게 지역주민이 참여하고 정부정책을 수용하느냐에 있다. 주민의 자율적 참여를 통한 개발 방식의 채택은 정책 과정에서는 중요한 요소로 최근의 지방자치와 관련한 정치·행정적 연구나 개발방식의 전환과 관련한 많은 연구들이 예외 없이 지역정책에 대한 지역주민의 참여 및 평가를 강조하고 있다. 예컨대 당해 시설의 직접적 영향을 받는 동시에 서비스의 수혜자인 지역주민들의 민주적 절차에 의해 공평하게 입지결정이 이루어졌다고 판단하면 그 결정은 정당성을 가지며 그렇지 않을 때는 결정에 반대할 것이기 때문이다.

따라서 혐오시설에 대한 주민갈등을 예방하기 위해서는 필히 주민참여를

제도화하여 관련 지역주민들의 요구 및 이해관계가 행정과정에 충분히 반영될 수 있도록 해야 한다. 더욱이 주민참여는 사업의 제반사항에 대한 주민 이해를 증진시켜 관련 지역주민들의 자발적 협조를 유도할 수 있는 부수적인 효과도 기대할 수 있다.

이러한 주민참여의 활성화는 지방자치제의 활성화 문제와 밀접히 맞물려 있다는 점에서 지방의회와 지방자치단체의 역할과 비중을 확충하는 방안도 함께 모색되어야 할 것이다.

(3) 정보공개와 실질적 확대를 통한 주민의 이해의 증대

주민들의 집단민원 및 집단저항의 주요 요인은 사업주체의 하향식 의사결정, 밀실행정 등 정보를 주민에게 제대로 공개하지 않고 단기간에 일방적으로 결정하고 추진하는 데 있다. 객관적이고 정확한 정보를 주민에게 사전에 제공함으로써 부정확한 정보로 인해 발생하는 불필요한 오해나 갈등의 소재를 원천적으로 해소할 수 있다. 또한 정보공개는 정부와 주민 간의 합리적인 대화와 협상 과정에서도 전제조건이 된다고 할 수 있다. 따라서 현재 정보공개법이 시행되고 있으므로 이를 집행하는 행정부서에서는 법의 취지를 살려 국민에게 알권리와 행정선택의 자료를 제공하여야 한다.

특히 서울시는 과감한 의식 개혁을 통하여 시민에게 보다 많은 것을 공개하여 투명한 행정체제를 갖추어야 한다. 언론이나 인터넷을 통하여 행정정보와 통계치를 항상 공개하고 시행착오나 잘못된 행정은 이해를 구하고 시정해야 한다. '사전예고제'를 통해 적극적인 홍보방안을 모색할 필요가 있다. 혐오시설 설치에 대해 사전 정보 공유 및 공람 등을 의무화 하고 있는데 이를 모든 혐오시설 또는 유해시설에 대해 확대 적용할 필요가 있다. 또한 각종 주민교육 및 홍보 프로그램을 개발해서 정확한 정보를 적극적으로 주민에게 널리 알리는 작업을 병행해야 할 것이다.

(4) 주민의 이익을 위한 행정절차제도의 개선 및 실질적 운영

집단민원의 상당수는 정당한 절차에 따라 민원을 해도 제대로 문제가 해결되지 않아 요구조건의 관철을 위한 집단행동이 점거·농성 등 시위형태로 나타나고 있다. 또한 일단의 집단행동을 무조건 억누르고 덮어버리려고 하거나 아예 외면해 버리는 관계당국자들의 태도는 이를 더욱 과격화되게 하고 있다. 예컨대 과거 고추과동 때 고추 전량 수매를 내걸고 벌인 집단 요구 시위나 수세폐지를 둘러싼 농민 시위도 이러한 법과 제도의 공정성에 대한 강한 반발과 정부에 대한 불신으로 발생한 대표적 집단민원 사태라 할 것이다. 당시 농민들은 여러 차례 정부를 비롯한 관계 행정기관에 요구사항을 제시했었지만 책임 있는 답변을 해주는 곳은 한 군데도 없었으며 관련 행정기관들이 일처리를 다른 기관으로 떠넘기는 등 평풍행정을 벌여 초기에 문제를 제도적으로 해결할 창구가 전혀 없었기 때문이었다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 행정절차를 행정편의적으로 하기 보다는 주민편의적으로 업무재설계하는 혁신이 필요하다. 또한 현재의 집단민원 관련 행정절차와 과정이 형식적으로 운영되지 않고 실질적으로 집단민원 예방과 합리적인 해결에 기여할 수 있도록 해야 한다.

(5) 정책에 대한 일관성 및 신뢰성 제고

일반적으로 정책에 대한 주민들의 불신은 정책결정자, 정책내용, 정책수행자 등과 관련된 여러 요인에 의해서 결정되나, 이들 요인 중에서 주민의 정책에 대한 불신감을 조장하는 가장 큰 요인 중의 하나는 정책의 일관성 결여라고 생각된다. 정책의 잦은 변경은 주민들의 정책에 대한 신뢰감을 떨어뜨리며 나아가 정부의 권위에 대한 불신과 정책 대상 집단의 저항을 야기하여 결국 정책의 실패를 초래하고 만다. 따라서 정부기관은 정부정책과 사업이 일관성을 최대한 유지할 수 있도록 노력해야 한다.

(6) 교육 및 홍보기능의 강화

혐오시설에 대한 극단적인 두려움 내지 불안감 때문에 그 입지를 무조건 반대하는 경우가 많다. 따라서 혐오시설에 대한 지나친 우려를 불식시키기 위해서는 정확한 이해를 도모할 수 있는 성실하고 효과적인 홍보활동이 필요하다. 효과적인 홍보활동을 위해서는 적절한 홍보방법 및 자료의 개발 그리고 충분한 인력의 확보가 선행되어야 한다. 홍보방법에 있어서도 종래의 일방적·형식적 사업설명 방식에서 벗어나 사전에 충분한 준비기간을 부여하는 적극적 홍보활동을 전개해야 한다.

주민들의 이해를 구하는 방법으로는 과학적인 자료를 제시하여 무공해라는 사실을 입증하거나 관계전문가가 주민들에게 직접 설명하는 설명회를 개최하거나 또는 주민들로 하여금 선진 지역을 직접 방문·견학하도록 하는 방법 등이 있다.

나. 사후적인 집단민원 해결 방안

(1) 주민에 대한 설득과 이해의 확대

일단 갈등이 발생했을 경우 갈등의 효과적인 갈등관리가 필요하다. 문제의 원인에서도 여러 번 지적한 것처럼 갈등은 제도적, 행정적인 문제에서만 아니라 정부정책이나 담당공무원의 업무태도에 대한 불신과 불만에서 촉발되고 증폭되는 경우도 많다. 인간관계를 통한 설득과 이해의 확대가 근본적인 치유책은 아니더라도 문제를 최소화 완화하고 해결의 실마리를 찾아 나갈 수 있다는 점에서 여전히 중요한 출발점이 된다. 현실적으로 주민들과 담당공무원 간의 인간적인 신뢰가 확보되지 못하면 아무리 완벽한 제도적 보완책이나 경제적 보상책도 설득력을 발휘하기 힘들다.

이를 위해서는 지속적인 접촉과 성실한 대화의 과정, 민원인의 입장과 상

황에 대한 충분한 이해가 전제되어야 하며 상호신뢰 구축을 위한 다양한 노력이 경주되어야 한다.

(2) 합리적인 사전적 보상책의 강구

아무리 사회적 형평성을 고려하여 합리적이고 타당한 계획을 세운다고 하더라도 사회적 부담이 완전히 공평하게 분담된다는 것은 불가능하다. 피해에 대한 적정보상의 원칙이 명확하게 수립되고 집행되어야 한다. 피해지역은 타 지역에 비해 공익의 명분으로 일방적 희생을 강요당하는 것이므로 상대적 불이익에 대하여 적절히 보상하는 것이 바람직하다. 보상에 있어서는 기피시설과 복지문화시설 등 선호시설의 동시입지 등의 간접적인 보상과 아울러 강남 소각장의 경우처럼 피해대상과 정도를 구체화할 수 있다면 금전적인 보상이나 각종 시설요금의 감면 등 직접적인 보상도 적극적으로 고려해 볼 필요가 있다. 구체적인 보상방법은 다양하고 다각적인 측면에서 우발적 사고에 대한 보험가입, 기금조성, 소득향상과 복지증진을 위한 지역주민 고용증대, 문화·공익시설 및 공원 조성, 학자금 지원, 유공자 표창 등의 제반 지원 조치를 강구하는 것이 바람직하다.

주변영향 지역주민들의 소득향상 및 복리증진을 위한 지원은 폐기물처리 시설축진및주변지역지원등에관한법률 및 동법시행령에 의한 주민지원기금으로 가능하도록 법적으로 보장받고 있다. 이러한 것도 형식적인 것이 아니라 실질적인 보상이 될 수 있도록 하는 내실 있는 운영이 요구된다.

(3) 협상에 의한 갈등 해결

협상은 의견차이의 조정에 초점을 맞추어 상호 만족할 만한 결론을 도출하는 방법을 말한다. 협상적 접근방법이란 이러한 협상을 근간으로 하여 집단민원을 야기하거나 야기할지도 모르는 모든 문제를 논의하기 위한 토론의 장을 마련하여 지역주민을 포함한 관련 당사자 사이의 합의구축을 통하여

의견 차이를 좁혀 나가는데 주안점을 두는 것이다.

사업주체는 협상과정을 통하여 주민들에게 해당사업의 목적과 필요성에 대해 설명하고 주민들로부터 사업에 대한 협조와 지원을 얻어낼 수 있으므로 주민 참여로 인한 정당성 확보, 사업수행의 원활화 등을 꾀할 수 있다.

(4) 갈등조정을 위한 제도적 장치의 확립

분쟁은 대부분 이해대립으로 인한 갈등해소 장치가 마련되지 못하여 더욱 심화되기도 한다. 따라서 이해관계의 갈등을 조정하고 상호협력과 타협을 촉진할 수 있는 갈등조정장치를 마련할 필요가 있다. 주민의 의사는 공식적인 제도와 절차에 의해 수렴·조정되어야 한다. 현재 공청회와 설명회를 집단민원을 해소하는 대화의 장으로 일부 역할하고 있지만 운영상의 문제점으로 갈등의 소지는 여전하다. 주민 의견수렴을 위한 제도가 형식적으로 운영되고 갈등사안에 대한 위원회의 조정이 행정당국에 유리하게 이루어진다고 인식될 경우 갈등해소에 도움이 되기보다는 행정에 대한 불신만 초래하게 된다.

현재 자치단체 간의 분쟁은 행정협의회나 환경분쟁조정위원회 등에서 해결하도록 하고 있지만 이 또한 권고 수준이며 특히 자치단체 내의 사업추진과정에서의 분쟁이나 갈등해소를 위한 공식기구가 없다고 할 수 있다. 각 자치단체 내 각계각층의 주민이나 전문가들로서 감사실 민원관리나 신문고 조정수준이 아닌 질 높은 조정 해결기구의 도입이 필요하다.

(5) 부서 간, 기관 간 조정력의 강화

집단갈등은 문제에 대한 처리방향이나 절차 등이 법령에 명시되지 않은 것이 대부분으로 담당 공무원의 입장에서는 명확한 판단이 곤란하고 책임 있는 결정을 내리기 어려운 경우가 많다. 반면 주민들의 요구는 종합적이며 포괄적이고 즉각적인 해답을 원하는 경우가 대부분이다. 더우기 시와 구, 시

V. 집단문원 해결을 위한 서울시의회의 역할증진 방안

와 구의 각 부서는 적용할 법령이나 관할 업무, 주된 업무의 방향 등이 각각 다른 경우가 많다. 이러한 상황 하에서 관련기관 간, 기관 내의 부서 간의 조정력의 강화는 필수적이다. 그러나 현재의 우리 행정여건 특히 구 자치체가 시행되고 있는 현재의 여건 하에서는 더욱 종합조정과 포괄적인 대응책이 그 수립과 시행에 어려움을 겪고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 시와 구간의 연석회의나 기관 내의 부서 간 조정장치가 당연히 요구되며 이를 위해서는 민원처리를 위한 일시적인 특별기구(task force)의 구성 등이 바람직한 방향이 될 것이다. 부기관장 직속으로 관련 부서 대책회의의 형태로 진행이 되는 것보다 책임 있는 전담 팀을 구성한다면 더욱 효율적으로 문제처리가 가능할 것이다.

(6) 주민투표의 실시

주민과의 대화를 통한 합의가 어려운 또 하나의 이유는 주민 간에도 의견이 분분하다는 것이다. 예컨대 혐오성 시설의 경우 적절한 보상이나 편의시설 등의 유치로 타협점을 찾을 수도 있으나 주민 간에 이견이 있을 때는 소수의 반대의견이 협상이나 사업추진에 걸림돌이 된다. 이런 경우에는 전체주민을 대상으로 주민투표를 실시하여 가부를 결정하는 것도 한 가지 해결책이 될 수 있다. 주민투표는 행정당국이 일부 주민을 대상으로 편의적으로 실시한다는 비난을 받기도 하는 여론조사와는 달리 모든 주민이 자의로 의사표시를 한다는 점에서도 민주적인 절차이다. 예컨대 ‘전체 주민의 70%가 시설입지를 찬성하는 경우는 공사착공을 할 수 있다’는 규정을 제정하여 다수결의 원칙을 따르는 것이다.

(7) 전문가 개입의 활성화

혐오시설 분쟁 또는 도로·철도·댐 건설에 따른 보상 문제 등과 같이 전문적이고 기술적인 문제가 많아서 이를 잘 이해하지 못하는 분쟁당사자인

주민과의 대화와 협상 과정에 있어서는 어려움에 처할 수도 있다. 따라서 계획의 초기단계부터 당해 시설사업의 전문가들이 참여하여 시행당국과 의견 조정을 하고 중립적인 위치에서 대민협상을 중재하는 방안이 필요하다. 예컨대 김포 쓰레기매립지의 민간연구소(배달환경연구소)나 화성군 산업폐기물 처리장 설치 분쟁에서 관민합동환경오염조사단의 역할은 전문가의 중재와 협상이 매우 실효성 있음을 입증하고 있다. 특히 근래의 환경시설 입지 분쟁에서 주민 반대운동에 미치는 환경단체의 영향력이 지대해지고 있는 경우 환경단체의 건설적인 참여도 고려하는 것이 필요하다.

(8) 사후수습 및 재발방지 방안의 강구

집단민원이 원만히 해결된 경우에도 사후수습 및 재발방지를 위한 조치를 취해야 한다. 지방자치단체 또는 이해당사자들은 분쟁기간 중 격양된 주민들의 감정을 풀어줄 여러 가지 방안들을 강구해야 한다. 그동안의 적대관계를 해소하고 지역사회 일원으로서의 동질성을 회복하기 위하여 음악회나 예술제 등의 이벤트성 축제를 개최할 수도 있을 것이다.

그리고 분쟁해결과정에서 이루어진 각종 공청회·설명회 등에서 제기되었던 주민들의 의견을 기록한 문서, 전문가의 의견서 및 각종 평가보고서를 체계적으로 정리하고 이러한 자료를 기초로 정보검색시스템을 만들어 둘 필요가 있다. 이러한 자료 및 정보는 향후 집단민원 갈등 해결에 있어 참고자료가 될 뿐 아니라 또 다른 집단민원과 관련된 분쟁을 예방하는데 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

집단민원이 더 이상 일시적인 현상이 아니라고 인정되는 경우, 이를 보다 지속적이고 체계적으로 연구하는 조직의 설치도 요구된다. 전문연구부서로 하여금 집단민원의 발생원인과 대책을 지속적으로 연구하게 하는 경우 집단민원에 대한 이해와 대처능력이 크게 고양될 수 있을 것으로 보인다.

2. 집단민원 해결을 위한 서울시의회 역할 증진 방안

최근 세계화 추세와 더불어 중요한 경향 중의 하나가 바로 지방화의 강화이다. 문화적 다원주의와 지방자치의 확대 추세에 따라 우리나라도 지방자치제도를 실시하여 이를 일상화하고 토착화하려는 노력을 계속하고 있다. 과거의 권위주의적이고 중압집권적인 정치·행정체제에서 벗어나 분권화와 지방자치화를 가속화하는 데 중요한 역할을 담당해야 하는 주체가 바로 그 지역의 민주적 대표성을 지닌 지방의회이다.

집단민원은 그 지역의 집단적인 갈등 현상으로 갈등 양상이 심화되어 시위·농성·집회 등 폭력적인 양태로 발전될 경우 그 지역의 사회적·정치적 안정을 해칠 수 있다. 지역의 집단 간 이해관계가 얽혀 있는 중요한 갈등 관계에 있어 지방의회는 이를 합리적이고 민주적으로 해결하여 지역민주주의와 지방자치를 더욱 발전시켜 나가야 할 것이다.

이하에서는 지방의회의 민주적 대표성에 대하여 살펴본 후 서울시 집단민원 해결에 있어서 서울시의회의 역할 증진 방안을 제시하기로 한다.

가. 지방의회의 민주적 대표성의 확립¹⁶⁾

(1) 의회의 가치와 원리의 재인식

의회는 대표라는 개념을 기초로 하여 주민의 선거에 의해 선출된 의원들로 구성되는 지방자치단체의 의사결정기관이라고 할 수 있다. 이때의 대표라는 것은 전주민의 대표를 말하는 것으로 이들의 신탁에 기초하여 피대표자 전체의 이익을 위해 의사결정을 하는 것을 말한다. 이러한 대표성을 가지는 의회는 단순한 자문기관이나 심의기관이 아니라 지방자치단체의 최종적인

16) 한국 기초지방의회의 위상과 기능에 관한 연구, 한국정신문화연구원 한국학대학원, 임태석, 1998, p.72~80.

의사를 결정하는 기관이어야 한다.

의회가 가장 중요시해야 할 가치로 리젤바하(Leray N. Rieselbach)는 신뢰성, 대응성, 그리고 책임성을 강조하고 있다. 의회는 인민의 수권기관으로서 그리고 인민의 대표기관으로서 인민의 신뢰를 바탕으로 이들의 의사와 요구에 민감해야 하며 이에 적절히 반응하여야 한다. 그리고 이들에 대해 언제나 책임을 질 자세가 되어 있어야 한다.

이는 지방의회에 있어 주민에 대한 개방성과 책임성, 대화와 토론에 대한 신념과 가치들이 무엇보다 중요함을 보여준다.

(2) 의회의 기능과 지방의회의 민주적 대표성

의회의 기능은 국민의 다양한 이익을 대변하고 그 의사를 대표하는 기능, 사회 내의 각종 갈등을 표출하고 이를 처리하여 통합을 창출하는 기능, 법을 제정하는 입법기능과 이를 통한 정당화의 기능, 행정부의 정책 및 법 집행과정을 감독 및 감시하는 기능, 행정부에 대한 후원 기능, 그리고 정치지도자의 양성기능 등으로 정리해 볼 수 있다.

특히 지방의회는 첫째, 주민과 의회의 거리를 좁히는 즉, 지방의회의원과 지역주민의 직접적인 대면과 대화의 기회를 확대하여야 한다. 이는 궁극적으로 지방정치의 활성화를 촉진할 것이며 지역주민의 민주 시민화에도 기여할 것이다. 둘째, 지방의회는 그 지역의 문제를 가장 잘 아는 지역적인 전문가로서의 기능을 수행해야 한다. 학력이나 지위나 나이와 관계없이 그 지역의 문제에 가장 정통한 집단이 되어 지방자치단체의 방향을 설정해주고 이를 비판적으로 지원함으로써 그 지방의 발전을 촉진하는 아이디어뱅크의 역할을 해야 한다. 지방의회가 이러한 일을 할 수 있는 것은 여기가 대등한 자들의 집단이며 대화와 토론의 장이기 때문이다. 셋째, 지방의회는 지역주민의 의사와 이익이 자유로이 개진되는 장이 되어야 한다. 이때까지의 의회는 듣는 기능을 발전시키지 못했다. 의원에게는 말하는 기능만을 그리고 주민에게는

듣는 기능만을 발전시켜 왔다. 이러한 측면에서 볼 때 의회는 진정한 대표자로서의 기능을 제대로 수행해 왔다고 할 수 없다. 의회주의를 본질적으로 토론에 의한 지배라고 정의할 때 이제 의회는 듣는 기능도 발전시켜야 할 것이다. 이러한 측면에서 지방의회는 가장 가능성이 높은 규모의 의회라고 할 수 있다.

나. 서울시 집단민원 해결을 위한 서울시의회 역할 증진 방안

(1) 서울시 의회의 역할 및 권한의 실질적 확대

서울시 의회는 서울시 주민에 대한 대표로서 조례제정권, 예산 심의·확정권, 결산 승인권, 청원 및 진정수리권을 갖는다. 또한 서울시의회는 지방자치단체인 서울시에 대한 견제와 감독기능을 수행하기 위하여 행정사무감사권, 행정사무조사권, 질의를 통한 견제 및 비판, 옴부즈맨을 통한 감독기능의 보완 등의 권한을 갖는다. 특히 현재 서울시의 경우 집단민원 관리는 서울시 감사관실 민원담당관에서 이루어지고 있으므로 서울시 의회는 행정사무감사권, 행정사무조사권 등을 통한 견제와 감독 및 비판을 활발히 하여 서울시 집단민원이 민주적이고 합리적인 해결될 수 있도록 해야 한다.

그리고 서울시의회는 서울시민을 민주시민으로 성장할 수 있도록 민주 교육을 담당해야 하는데 이를 위해서는, 참여를 위한 정보의 공개 및 정보의 적극적인 제공, 주민직접참여제도의 확대, 민주시민 교육 등을 수행해야 한다. 서울시민들에 대한 민주시민 교육을 통하여 집단갈등을 시민들이 민주적으로 대화와 토론을 통해 해결해 나갈 수 있는 역량을 키워주어야 한다.

마지막으로 서울시의회는 지역발전과 복리증진을 위한 제언 및 창안에 있어 서울시의 지역 문제에 대하여 적극적인 문제제기를 함과 동시에 합리적인 대안을 제시할 수 있어야 한다.

현재 서울시의 집단민원과 관련된 자치입법 사항으로는 서울특별시민원

집단민원 해결을 위한 서울시의회의 역할증진방안

조정위원회조례, 서울특별시전자민원창구운영규정, 서울특별시열린시정을위한행정정보공개조례 및 규칙 등이다. 서울시 집단민원에 관한 전반적이고 체계적인 조례가 없으며 사전적으로 집단민원을 예방하기 위한 구체적인 제도 마련에 대한 노력이 부족하다.

집행부는 지방의회의원들을 행정기관에 대한 감시자나 요구자로서만 인식할 것이 아니라 지방행정운영의 동반자로 인식하고 상호 협력체제를 동시에 갖추는 것이 필요하다. 지방자치가 활성화됨에 따라 집단민원에 관한 문제는 지방의회의원들도 지방자치단체의 행정기관 이상으로 부담을 안게 된 문제인 만큼 서울시 집단민원 해결에 있어 서울시 의회의 역할이 확대·강화되어야 한다.

(2) 서울시의회의 역할 증진 방안

① 서울시의회의 적극적인 역할의 필요

서울시의회는 자치사무와 관련하여 주민의 권리증진과 의무에 관한 사항은 주어진 권한의 범위 내에서 주민의 복리증진을 위하여 적극적인 역할을 수행해야 한다. 집단민원 해결에 대한 서울시의회 자체의 적극적이고 능동적인 자세가 요구된다.

청계천복원사업의 사례에서 서울시의회는 상인들의 민원이 제기되었을 때 서울시에 직접적인 영향력을 미칠 수 있는 위치에 있었지만 시행주체와 이해당사자간에 문제해결이 이루어져야 한다는 입장을 고수함으로써 협상과정이나 갈등에 직접적으로 개입하지 않아 협상주체에 별다른 영향을 미치지 못했다. 상인단체들이 서울시의회에 여러 차례의 청원과 호소를 했음에도 불구하고 갈등해결에 소극적으로 대처한 것은 근본적으로는 집단민원 해결에 대한 서울시의회의 적극적인 해결의지가 부족했기 때문인 것으로 판단된다.

집단민원 해결을 요구하는 청원이나 호소가 있는 경우 서울시의회는 보

다 적극적으로 이를 해결하기 위한 노력을 강구해야 한다. 실제 서울시의회가 집단민원에 많이 시달리고 있는 것은 사실이나 집행기관이 아니기 때문에 민원을 직접 해결하여 집행할 수 없으므로 일반적으로 서울시의 관련부서로 이첩하고 있는 상황이다. 그러나 서울시의회는 집행기능이 없어 자체적으로 집단민원을 해결할 수 없다 하더라도 서울시와 주민 간의 갈등에 있어서 객관적인 제3자로서 갈등당사자 간의 협상을 촉진하고 합의를 도출하는 촉매제로서의 역할을 담당하여야 한다. 협상, 조정, 중재 등에 있어 서울시의회는 서울시에 대한 비판적 견제자로서 객관적이고 공정해야 한다. 서울시의회는 서울시에 대한 비판적 기능만을 담당하는 것이 아니라 주민들의 권익증진을 위하여 집단민원 관련 청원을 단순히 서울시로 이첩할 것이 아니라 그 해결을 위하여 서울시와 협력적 상호작용도 활발히 하여야 할 것이다.

② 서울시 의회의 집단민원 해결을 위한 제도의 보완

현재 서울시의 집단민원과 관련된 자치입법으로는 서울특별시민원조정위원회조례와 서울특별시전자민원창구운영규정이 있는데 현 상황으로 볼 때 서울시에서 발생하는 집단민원 전반을 체계적으로 규정하고 있는 자치입법과 제도의 마련이 필요하다. 자치입법은 법률의 범위 내에서 제정되어야 하므로 집단민원에 관한 상위법체계를 토대로 그 범위 내에서 서울시의 집단민원을 효율적으로 해결하기 위한 제도 개선 방안을 모색해야 할 것이다.

집단민원의 발생원인이나 그 내용이 복잡다기하여 경직적인 규정 하에 확일적으로 대응할 수는 없다. 그러나 집단민원이 발생한 경우 갈등 당사자 간의 정보공개와 관련된 일련의 규정, 협상과정에 대한 개괄적인 사항, 공식적인 의사소통채널의 구성(예컨대 협의회, 위원회 등의 구성), 협상이 원활히 이루어지지 않는 교착상태의 경우의 중재 가능성 등 갈등 해결 과정 및 절차에 관한 자치입법이 있다면 집단민원의 해결과정이 보다 효율적으로 이루어질 수 있을 것이다.

집단민원 해결에 있어 서울시의회의 역할과 기능에 관한 규정도 필요할 것이다. 집단민원 해결과정에 서울시의회의 역할을 명문으로 규정해 놓을 경우 지금보다 적극적이고 능동적으로 갈등해결에 기여할 수 있게 될 것이다.

또한 사전에 집단민원이 발생하지 않도록 예방하는 차원에서 행정절차를 민주적이고 합리적으로 개선하는 등 행정제도를 민주화하는 것이 바람직하다. 각 행정 분야별로 서울시의 공공정책 및 공공사업의 추진에 있어서 정책 결정과정에서 집행과 평가 단계에 이르기까지 주민이 참여할 수 있는 통로를 확대해야 한다.

③ 서울시 의회 내의 대안적 분쟁해결기제(ADR: alternative Dispute Resolution)의 마련

집단민원 중 서울시의회가 상위법의 범위 내에서 자치입법을 제정 또는 개정함으로써 갈등을 해결할 수 있는 경우에는 자치입법권을 통해 자치법규에 반영함으로써 해결해야 한다. 또한 상위법에 저촉되는 경우 해당 집단민원이 위법·부당한 것이 아니라 상위법의 개정이 요구된다고 판단되는 경우에는 결의안 등을 통하여 건의해야 할 것이다. 집단민원의 대부분은 서울시와 주민 간의 갈등으로 서울시의회는 제3자인 경우일 것이다. 이 경우 서울시의회는 집단민원 해결을 위한 대안적 분쟁해결기제(ADR)를 적극적으로 활용할 수 있다.

④ 서울시 의회에 대한 정치신뢰의 고양

서울시의회에서의 의사결정과 서울시의회의 중재가 정당한 것으로서 주민들에게 수용되려면 서울시의회에 대한 정치신뢰를 고양시켜야 한다. 정치신뢰의 고양을 위해서는 정치자금과 관련된 정치권의 각종 비리를 제거하고 특혜를 방지할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 선거과정의 공정성을 기할 수 있는 방안들이 마련되어야 한다.

⑤ 주민 편의증진 시책의 적극적 시행 및 사회간접자본의 확충

집단민원은 일상생활의 사소한 일에서 발단되는 경우가 많다. 따라서 주민들이 일상생활 속에서 불편을 느끼는 사항이 무엇인지를 직접 살펴 보다 적극적이고 능동적인 대민서비스를 제공한다면 집단민원은 훨씬 줄어들 것이다. 과거 권위주의적 타성에서 벗어나 주민의 요구사항이 무엇인가를 찾아내어 미리 해결하려는 자세가 요구된다.

사회간접자본이 확충되고 편의시설이 해결되어 생활에 불편이 적어지면 마찬가지로 집단민원은 줄어들 것으로 판단된다. 생활불편해소가 27.5%, 기초시설확충이 11.3%라는 점은 사회간접자본의 확충이 얼마나 중요한가를 말해준다. 이를 위하여 정부나 자치단체의 부단한 투자가 있어야 한다. 생활불편해소와 관련된 집단민원은 순기능적인 것이라고 할 수 있는데 이 경우 집단민원의 발생만을 우려할 것이 아니라 시간이 걸리더라도 사회간접자본의 확충으로 근원문제를 해결해야 한다.

⑥ 지방자치단체의 자율성 신장

적절한 재정의 뒷받침 없이는 주민생활의 편의와 안전을 도모할 수가 없고 경직된 중앙위주의 제도는 주민들의 요구를 탄력적으로 받아들일 수 없다. 피해지역에 대한 합리적이고 정당한 보상체계를 확립하는 데 있어서도 지방자치단체의 재정력의 확보는 중요한 사항이다.

서울시의 사회간접자본의 확충과 주민들의 복리 증진을 위한 정책 및 사업을 추진하기 위해서는 지방자치단체인 서울시의 자율성이 신장되어야 한다. 국익을 크게 해치지 않는 범위 내에서 되도록 지방자치단체의 자율성을 높이는 것은 지방자치 정신의 구현뿐만 아니라 집단민원 문제와 관련해 매우 중요한 과제가 된다.

⑦ 주민에 대한 교육과 홍보의 강화

주민들이 합리적인 사고와 행동을 하도록 사회교육과 홍보를 강화하고 민주시민으로서 필요한 덕목을 경험하도록 하여 시민들이 민주시민의식과 준법정신을 가지도록 하는 것도 중요하다. 남의 손실과 피해 위에서 자기 이익만을 추구하겠다고 집단민원을 제기하는 것이 억제되는 사회문화적 분위기가 형성된다면 집단민원의 발생이 줄어들고 그 해결도 보다 합리적인 과정을 거치게 될 것이다. 이러한 사회문화의 형성은 상당한 시간이 걸리는 것이므로 지속적인 교육과 홍보가 요구된다.

그리고 사전에 입법예고제 및 행정예고제를 통해 주민들에게 정확한 정보를 제공하되 공고, 고시, 공람, 회보 등 홍보를 위한 다양한 방법을 개발하여 적극적이고 능동적으로 알려야 할 것이다.

⑧ 광역적인 협의회의 구성

여러 지역에 걸쳐 있는 문제로 인하여 발생하는 집단민원이 다른 지역과의 갈등으로 비화되는 지역 간 분쟁 사례도 많이 발생하고 있다. 이 경우 서울시의회와 서울시 행정기관 내에서 독자적으로 집단민원 관련 분쟁을 해결할 수는 없고 다른 지역과의 협력이 요구된다. 이와 같은 지방자치단체 간 분쟁의 경우에는 현재 현행 지방자치법에 규정되어 있으나 효과적으로 운영되지 못하고 있는 광역 행정협의회나 지방자치단체조합 등을 최대한 활용해야 한다. 특히 서울시의회는 보다 적극적이고 능동적으로 타 지역 지방의회와 협의회를 구성하여 집단민원을 해결할 수 있도록 노력해야 한다.

⑨ 서울시 행정기관에 대한 서울시의회의 견제 강화

서울시의회는 서울시 행정기관에 대한 감시 및 견제 기능을 강화하여야 한다. 현재 서울시의 집단민원이 서울시 감사관실 민원담당관에서 처리·관리되고 있으나 이에 대한 비판적 감시를 통해서 보다 합리적인 집단민원 해

V. 집단문원 해결을 위한 서울시의회의 역할증진 방안

결이 도출될 수 있도록 적극적으로 노력해야 한다. 또한 서울시의 행정정보 공개, 공청회·설명회 등의 집단민원 관련 행정절차가 제도적으로 마련되어 있으나 형식적으로 운영되고 있는 점에 대한 꾸준한 문제제기와 감시·감독을 통하여 내실 있는 운영이 되도록 해야 한다.

행정기관에 대한 감시 및 견제는 행정사무감사권, 행정사무조사권을 통한 공식적인 권한 행사가 실질적으로 행정기관을 견제할 수 있도록 활성화하고 비공식적으로는 옴부즈맨 등을 활용하여 감독기능을 보완해 나가야 할 것이다. 특히 주민들의 권익보호를 위하여 서울시 의회 내에 공식적으로 옴부즈만제도를 도입하는 것은 상당히 바람직할 것이다.

VI. 결 론

우리 사회의 민주화·지방화가 진전되고 주민들의 권리의식 수준이 향상되어 감에 따라 정부기관에 대한 주민들의 요구가 급격히 증가하고 있다. 집단민원은 발생회수가 양적으로 증가하고 있고 그 발생분야도 점점 확대되고 있다. 이러한 집단민원을 집단이기주의로 보는 부정적인 시각에서 집단민원의 발생을 원천적으로 억제하고 강제력을 동원하여 일방적으로 해결하려고 해서는 안 될 것이다. 과거 권위주의적인 정치·행정체제 하에서 억눌려 왔던 주민들의 요구가 민주주의의 성장과 함께 분출되는 정당한 정치체제로의 투입이며 민주적인 과정이라고 보고 집단민원을 민주적이고 건설적으로 해결하는 것은 민주주의와 지방자치를 한층 성숙하게 해 줄 것이다.

이러한 관점에서 본 연구는 집단민원에 관한 이론적 고찰을 통해 집단민원에 관한 시각을 정리해 보았으며 집단민원의 민주적이고 합리적인 해결방안을 모색하였다. 집단민원의 외국사례와 국내사례 분석에 있어 하나의 사례를 좀 더 깊이 있게 분석하여 집단민원의 원인과 양태에 대한 자세한 연구를 하지 못했던 아쉬움이 남는다. 대부분 문헌연구를 통해 사례 간 비교 분석을 하였고 대신 수적으로 다양하고 많은 사례들을 접할 수 있었다.

과거에 비해 최근 급증하고 있는 집단민원을 해결하기 위한 방안을 사전적인 해결방안과 사후적인 해결방안으로 나누어 분석하였다. 집단민원이 이미 발생하고 난 후에는 정부정책의 지연으로 발생한 비효율뿐만 아니라 시위·농성·집회 등의 집단행동 결과 지역사회의 불안이 야기되고 상호간에 신뢰가 무너지게 되어 이를 회복하는 데에는 오랜 시간이 걸리게 된다. 따라서 집단민원이 발생하고 나서 대응책을 세우는 것보다 사전에 주민들의 반대에 대한 대응책을 종합적으로 마련하고 이해·설득시킬 수 있는 전략이 요구된다.

서울시 집단민원 해결에 있어서 서울시의회의 중요성을 검토하기 위하여 지방의회의 민주적 대표성과 관련하여 의회의 가치와 원리, 지방의회의 역할과 기능에 대하여 알아보았다. 지방의회는 주민들이 대표자를 선출하여 그들로 하여금 주민의 의사를 반영하게 하는 대의제도이므로 이의 활성화는 개인 또는 집단의 명시적이며 구체적인 이익이나 불만을 대리 표출하여 제도적인 방식을 통해서 제거해 주는 이익대변 기능을 제고해야 한다.

특히 서울시의회는 지방의회의 기능을 최대한 활용하여 지역적 집단민원이 일차적으로 서울시의회 내에서 해결되어 수용될 수 있도록 노력해야 하며 여러 지역에 걸친 집단민원에 대하여는 광역 협의회를 구성하여 집단민원을 해결한다는 기본 방향 하에서 다각적인 노력을 경주해야 할 것이다.

서울시의회는 서울시 주민들의 민주적 대표기관이자 최고 의사결정기관으로서 주민들의 요구와 불편에 대하여 적극적으로 문제를 제기 하고 이에 대한 창의적이고 능동적인 대안을 제시해야 한다. 그 결과 서울시의 복리증진과 주민 삶의 질이 제고될 것이며 민주주의와 지방자치가 정착되어 갈 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강정훈, 2004, 지방자치단체의 정책결정과정 연구: 서울시 청계천복원사업을 중심으로, 단국대학교 대학원.
- 경찰청, 1992, 2001, 2003, 경찰통계연보.
- 권원용, 1993, 도시계획분야에 있어서 협상론의 도입을 위한 시론적 고찰, 국토계획, 제28권, 제4호, 국토연구원.
- 김기택, 2003, 지방정부간 갈등형성 영향요인에 관한 연구: 광역 기초자치단체 사례를 중심으로, 광운대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 김영국, 1995, 집단민원의 원인과 그 대응: 영천시 사례를 중심으로, 영남대학교 행정대학원.
- 김용수, 1997, 공공용지의 취득에 따른 손실보상 제도 개선에 관한 연구: 민원사례를 중심으로, 한양대학교 행정대학원.
- 김정후, 2000, 도시계획관련 집단민원 실태 분석 및 해소방안에 관한 연구: 서울시 집단민원을 중심으로, 한양대학교 환경대학원.
- 김태영, 2002, 정부-NGO간 파트너십의 정치경제학, 정부학연구, 제8권, 제1호, 고려대학교 정부학연구소.
- 나태준, 2004, 갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안.
- 박관동, 2000, 지역이기주의의 극복방안에 관한 연구, 한양대학교 석사학위논문.
- 박명현, 2004, 서울시 청계천복원사업의 갈등관리 과정에 관한 연구: 서울시와 상인집단간의 협상을 중심으로, 서울시립대학교 대학원.
- 박정훈, 1998, 서울시자치구 민원행정의 실태분석: 광진구를 중심으로, 건국대학교 행정대학원.
- 박종대, 1995, 도시계획에 있어서의 주민참여 활성화 방안, 중앙대학교 행정대학원.

- 박환철, 1998, 집단민원의 효율적 해결방안에 관한 연구: 765KV 송전선로 건설사
례를 중심으로, 강원대학교 경영행정대학원.
- 백종찬, 1999, 집단민원 사전 해소방안에 관한 연구: 발전소 건설 및 운영 사례를
중심으로, 연세대학교 행정대학원.
- 삼성경제연구소, 1996, 혐오시설 입지갈등과 합리적인 해소방안: 쓰레기 처리시설
을 중심으로.
- _____, 1999, 대형 국책사업의 효율적 추진방안.
- 서울시정개발연구원, 1994, 도시개발사업 수행을 위한 협상연구.
- 오석홍, 1991, 집단민원에 대한 정부의 시각 바뀌야, 지방자치현대사회연구소.
- 유해운·오창택, 1996, 비선호시설 입지접근방법의 분석, 지방자치연구, 제8권, 제
2호, 한국지방자치학회.
- 윤규환, 1998, 지방자치단체의 집단민원 해소 방안에 관한 연구, 인하대학교 행정
대학원.
- 이달곤, 2000, 협상론, 법문사.
- 임형도, 1993, 집단민원관리에 관한 연구: 노원 쓰레기 소각장을 중심으로, 서울대
학교 행정대학원.
- 장영두, 2001, 협상에 기초한 지방정부와 주민간의 대안적 환경분쟁해결방안, 한
국행정논집, 제13권 제3호.
- 조승현, 2003, 지방정부간 갈등관리에 관한 연구: 용담댐 용수 배분과 관련된 갈등
을 중심으로, 한국행정논집, 제15권 제1호, 한국정부학회.
- 지속가능발전위원회, 2003, 갈등관리시스템구축방안 연구보고서.
- 최병일, 2000, 지역개발사업을 위한 지역간 분쟁조정제도에 관한 연구, 지역사회
개발연구.

2. 국외문헌

- Andrew, John S. 2001, Examining the Claims of Environmeatal ADR, Journal of Planning Education and Research, 21.
- Dana, D., 2001, Conflict Resolution, New York: McGraw-Hill.
- Henry, James F, 1999, Self-Administered ADR: Its Advantages & How It Works, in <http://www.cpradr.org/selfadm.htm>.
- Karamanos, Panagiotis, 2001, Voluntary Environmental Agreements: Evolution and Definition of a New Environmental Policy Approach. Journal of Environmental Planning and Management.
- Provis, Chris, 2000, Ethics, Deception and Labor Negotiation, Journal of Business Ethics, Vol. 28, No. 2.
- Spangle, M. L., & Isenhardt, M. W., 2003, Negotiation, Thousand O만: SAGE Publications.
- Takahashi, Lois M. & Sharon Lord Gaber, 1998, Controversial facility siting in the urban environment: residents and planner perceptions in the United States, Environment and Behavior.
- Wale, S. M. 1998, The Philippine experience in conflict management and peace building. Communith Development Journal.